

18. FÖRVALTNING FÖR FRILUFTSLIV

NATURFÖRVALTNING KAN DEFINIERAS som de åtgärder som genomförs både för att uppnå planerade mål och för att revidera planeringen för att uppnå andra mål. Förvaltning av natur för friluftsliv är i grunden en fråga om att försöka styra landskapets utveckling mot vissa mål eller att hantera målkonflikter. Styrning sker i stora delar av landskapet indirekt genom påverkan på många aktörer i landskapet. Förvaltningen kan inte alltid inriktas mot positiva mål. I områden där naturvården bara är en aktör bland många kan åtgärderna vara mera inriktade mot att undvika en icke önskad utveckling. Indirekt styrning kan ske genom olika former av restriktioner men också genom ekonomiska bidrag, information och utbildning. Det är framförallt i formellt skyddade områden som naturvården är en direkt aktör i landskapet och där alltså styrningen också sker genom direkta ingrepp och åtgärder i landskapet. Till de direkta ingreppen i landskapet hör att skapa en infrastruktur för att öka tillgänglighet, förstärka upplevelser genom information och vägledning.

Vad är förvaltning?

Övergripande mål för förvaltning av landskapet för friluftsliv är att skapa möjligheter för ett varierat friluftsliv för olika grupper. Förvaltningens uppgifter och metoder är framförallt inriktade på att öka utbudet av lämpliga arealer och att förvalta landskapets kvaliteter med inriktning mot friluftslivets och naturturismens behov. Dessa två uppgifter utvecklas i figur 18:2 & 18:3 nedan.

Eftersom en betydande areal är skyddad – ca 4 miljoner ha år 2005 – är skötsel av skyddade områden en av naturvårdens viktigaste uppgifter. Naturvårdens insatser riktades tidigare främst mot vetenskapliga naturvårdsmål och styrdes av skötselplaner för reservat. Inriktningen utvecklades efterhand mot att »vårda och visa» (Naturvårdsverket 2005b). Med en ökad betoning på friluftsliv och naturturism ökar kraven på en mera differentierad förvaltning inriktad på ett mångbruk i skyddade områden. Olika former av tillrättaläggande som är avsedda att öka utbytet av besök i skyddade områden eller att skapa upplevelsevärden ökar i betydelse (Naturvårdsverket 2007a). Med större krav på upplevelse och ekonomiskt utbyte blir också frågorna om vad som är ett hållbart nyttjande av skyddade områden mera komplexa.

Lagstöd har landskapsförvaltningen i många lagar och förordningar. När det gäller skyddade områden är Miljöbalken basen. Därutöver finns en mängd förordningar rörande naturvård, stöd till anläggningar, lokala naturvårdsprojekt osv. Omfattningen av förvaltning och skötsel av skyddade områden bestäms i praktiken i hög grad genom centrala beslut om tilldelning av medel, både direkt som skötselanslag och indirekt som arbetsmarknadsåtgärder, miljöstöd i jordbruket osv. Miljökvalitetsnormer och de av Riksdagen antagna nationella miljömålen – se kapitel 17 – är verktyg för att påverka andra sektorer och aktörer i landskapet.

Detta kapitel är inriktat mot principiella och teoretiska frågor som rör naturförvaltning för friluftsliv. Det innebär att vi inte gör anspråk på att ge en uttömmande beskrivning av praktisk naturförvaltning. Handböcker och vägledning för praktiskt dagligt arbete med många av naturförvaltningens uppgifter publiceras löpande av Naturvårdsverket och görs tillgängliga genom verkets hemsida. Den internationella litteraturen om naturförvaltning för friluftsliv är omfattande och åtskilliga handböcker har producerats (Lockwood et al. 2006; Parks Canada 2001; Pigram & Jenkins 1999; Manning 1999; Hammitt & Cole 1998). Nordiska översikter finns också (Kaltenborn & Vorkinn 1993; Reitan 1994; Aas et al. 2003). Vi behandlar inte heller naturvårdens skötselplanering eller naturvårdsbiologiska frågeställningar rörande skötsel och förvaltning annat än kortfattat i samband med diskussion av slitage och störningar – se kapitel 13. I enlighet med avgränsningen för boken tar vi inte upp vilt- och fiskevårdsfrågor. Inom dessa områden är litteraturen och forskningen när det gäller resursförvaltning både internationellt och i Norden mycket omfattande.

Adaptiv förvaltning

Adaptiv förvaltning kan enkelt definieras som en förvaltning som anpassar planer och åtgärder efter nya målsättningar, nya problem och de erfarenheter som kommer in från uppföljning. Grundläggande är att man i adaptiv förvaltning erkänner osäkerhet och kunskapsbrist och utformar åtgärder och uppföljning så att man ökar kunskaper och kan modifiera åtgärder. Det innebär också behov av återkoppling till den planering som ligger till grund för förvaltningen. Begreppet lanserades på sjuttio-talet av C.S. Holling och hans medarbetare för att möta utmaningar inom naturresursförvaltning och miljöbedömning. Klassiska exempel gäller förståelsen av dynamiken i bekämpning av parasiter i skogsbruk och förvaltning av fiskbestånd men arbetena utvidgades också till planering och förvaltning inom naturturism (Gunderson & Holling 2002; Holling 1978; Walters 1986). Begreppet har fått förnyad aktualitet för att med planering och naturförvaltning möta utmaningar från ekosystem i förändring, klimatpåverkan osv. Insikterna att skyddade områden förvaltas för besökare och lokalbefolkning och i ett vidare sammanhang så att osäkerhet om värderingar och omvärldens utveckling måste tas

med. Lokal förvaltning eller »samförvaltning« ställer också speciella krav på anpassning och utveckling.

Adaptiv förvaltning förutsätter flera former av uppföljning och övervakning. Detta kan ta utgångspunkt i LAC-modellen: att övervaka om förändring innebär att uppsatta gränser för acceptabel förändring är på väg att överskridas, oavsett om den är naturlig eller människoskapad. Miljöövervakning och åtgärder mot slitage och nedskräpning har berörts i kapitel 13.

Om uppföljning skall vara meningsfull och möjlig förutsätter det en förvaltning som har resurser och tillgång till erforderlig kompetens för att både revidera planerna och vidta andra åtgärder. En decentraliserad förvaltning med egna resurser har i allmänhet större möjligheter att reagera på lokala förändringar. Samtidigt innebär förvaltning av nationalparker och reservat i allmänhet också att vissa överordnade mål skall fasthållas. Målstyrning med ett fåtal tydliga mål och konkreta indikatorer för målen är en metod för detta. Mångbruk dvs. förvaltning av natur för en kombination av bevarande och nyttjande för friluftsliv och turism innebär normalt alltid målkonflikter. Därför krävs prioritering mellan olika mål och principer för hur målkonflikter skall avgöras.

Friluftsliv, naturvård, turism – ett triangeldrama

Naturvård handlar om att bevara arter och naturtyper. Naturturism är däremot en näring som på ett eller annat sätt exploaterar naturen. Naturvård, friluftsliv och turism kan ses som ett triangeldrama där friluftslivet kan inta olika positioner i spänningsfältet mellan bevarande och nyttjande, från stark närhet till bevarandetanken till att bygga på ett omfattande tillrättaläggande av landskapet (Emmelin 1989; 1997a). I den ekostrategiska modellen kan friluftsliv återfinnas i alla fyra kvadranterna i modellen – se figurer i kapitel 3 och 4. Förvaltning av landskapet för friluftsliv och naturturism innebär direkt eller indirekt ett ställningstagande till den ekostrategiska modellen: Skall utgångspunkten för verksamheten tas i aktiviteter eller i ett givet landskaps kvaliteter? Vilken grad av tillrättaläggande och aktiv påverkan skall göras på landskapet? Vilken balans mellan tillrättaläggande och bevarande tillfredsställer olika grupper eller individer? Ekoturism kan ses som ett försök att finna en position i detta spänningsfält där målkonflikterna mellan brukande och bevarande minimeras. Som påpekades i kapitel 13 innebär stor hänsyn på själva destinationen inte nödvändigtvis att verksamheten som helhet är miljövänlig. Och omvänt: friluftsliv i starkt tillrättalagd, tätortsnära natur kan innebära en omvandling och skötsel av denna men samtidigt att annan miljöpåverkan till exempel från transporter hålls nere. En självklar utgångspunkt i skyddade områden är att se på vilka verksamheter som är förenliga med skyddet. I områden avsatta för friluftslivets behov blir

analysen i stället vilken skötsel som är nödvändig för att skapa förutsättningar för aktiviteter och upplevelser.

Det blir således nödvändigt att ta ställning till grundläggande frågor och målkonflikter:

- Vilken är naturförvaltningens samhällsnytta?
- För vem förvaltas området: hur tillgängligt skall det vara?
- Vilka aktiviteter är förenliga med skyddsvärden?
- Vilka kompromisser är rimliga för att göra värdefull natur tillgänglig?
- Var går »gränser för acceptabel påverkan«? – se kapitel 15.

Bevarande-, utbuds- eller nyttoorienterad förvaltning

Svensk naturförvaltning har traditionellt utgått från bevarande och efterhand också skötsel av kulturlandskap som sin huvuduppgift. Nyttjande av landskapet för rekreation har setts som en funktion av bevarande av olika landskapskvaliteter. Synen på friluftsliv som framförallt en fråga om att utöva olika aktiviteter har dominerat officiell politik för friluftsliv (Emmelin 1989). Intresset för den individuella nyttan av positiva upplevelser i form av hälsa och välbefinnande kom därefter i fokus. Detta har efterhand vidgats till intresse för samhällsnyttan i form av antagen förbättrad folkhälsa, men också för regional utveckling genom att möjligheter till rekreation setts som en konkurrensfördel när det gäller att attrahera arbetskraft och boende. Turismen som faktor i regional utveckling har dessutom påverkat synen på förvaltning för naturturism. Den sk »benefits based management« (BBM) – »nyttobaserad förvaltning« – är namnet på systematiskt förvaltningstänkande som enligt Driver och Bruns (1999) bör ingå som en grundläggande komponent i en förvaltningsmodell.

Grundtanken i BBM är enkel. Förvaltningen av friluftslivsresurser kan inriktas inte bara på individuellt utbyte för brukaren utan också på samhälleligt utbyte. Brown (1984) utvecklade tankegångar runt fem kopplade processer som ger upphov till utbyte på olika nivåer:

- förvaltningens produktion av möjligheter för rekreation och utbyte av denna
- besökarnas produktion av upplevelse
- samhällsnytta genom förvaltningens åtgärder för att tillhandahålla ett utbud av möjligheter
- individuell och samhällelig nytta genom individens upplevelser
- samhällsnytta genom nyttjande av resurserna

BBM är som framgår starkt nyttoorienterat och innehåller påtagliga värdeantaganden om friluftslivets individuella och samhälleliga nytta. Om detta konstaterar Manning (1999) att forskning visserligen har kunnat peka på sådan nytta men att mycket är osäkert och har karaktären av

indikationer snarare än väl belagda kunskaper. Styrkan i modellen förefaller framförallt bestå i att den riktar uppmärksamheten mot omland och region utanför det förvaltade området och i försöken att finna indikatorer på nytta utöver individens utbyte. Oavsett om de teoretiska grundvalarna kan vara omstridda så är angreppssättet som planeringsdoktrin intressant genom att ge en systematisk grund för planeringsmodeller.

Ett nytt paradigm i naturförvaltningen

Den omsvängning från strikt fokus på bevarande till att se skyddade områden som resurser för rekreation, naturturism och regional utveckling har av den internationella naturvårdsunionen IUCN betecknats som ett nytt paradigm (Sheppard 2006). Figur 18:1 summerar skillnaderna mellan

	<i>Som det tidigare var: Skyddade områden...</i>	<i>Som det är på väg att bli: Skyddade områden...</i>
Mål	• avsattes för naturvård • upprättades framförallt för dramatisk natur • förvaltades för besökare och turism • värderades som vildmark • fokus på bevarande	• förvaltas också med sociala och ekonomiska mål • upprättas av vetenskapliga, ekonomiska och kulturella skäl • Turism som medel för lokal utveckling • Värderas för det kulturella värdet av s.k. "vildmark" • Restaurering och rehabilitering av natur viktigt
Styrning	Sköttes av staten	Sköts i partnerskap av många intressenter
Lokalbefolkning	• Planerat & förvaltad mot människan • Förvaltad utan hänsyn till lokal opinion	• Förvaltas med, för och ibland av lokalbefolkningar • Förvaltas för att tillgodose lokala behov
Sammanhang	• Utvecklat i avskildhet • Förvaltad som "öar"	• Planeras som komponenter i internationella, nationella och regionala system • Utvecklas som "nätverk" (strikt skydd i kärnområden, buffertzoner och korridorer i/mot omgivningen)
Synsätt	• Framförallt betraktat som nationell tillgång • Nationell angelägenhet	• Ses också som lokalsamhällets tillgång • Ses också som internationellt ansvar
Förvaltningsmetoder	• Förvaltad "reaktivt" med kort tidshorisont • Teknokratisk förvaltning	• Adaptiv förvaltning • Förvaltas med "politisk känslighet"
Kompetens	• Förvaltad av forskare och experter på naturresurser • Expertstyrt	• Förvaltare med mångsidig kompetens • Utnyttjar lokal kunskap
Finansiering	Skattefinansierat	Finansiering från många källor

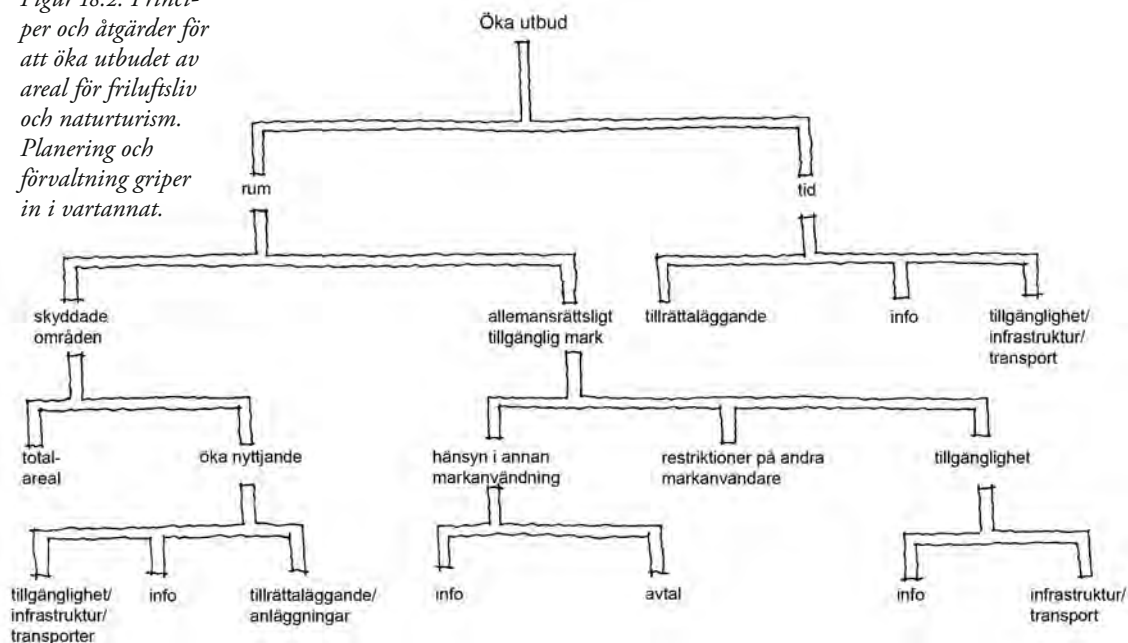
Figur 18:1. Äldre och nyare tankemodeller för skyddade områden (Sheppard 2006).

ett äldre, strikt bevarandeinriktat tänkesätt och »det nya paradigmet«. Som i många sammanhang när ett »paradigmskifte« hävdas kan man se hur beskrivningen utformas som en kontrast där det retoriska greppet är att framställa det gamla i dålig och det nya i god dager och hårdra skillnaderna. Utvecklingen kan nog bättre beskrivas som en förskjutning av intresse och uppmärksamhet än som ett dramatiskt paradigmskifte.

Att öka utbudet av arealer i tid och rum

Att öka utbudet av arealer i tid och rum är en uppgift där planering och förvaltning tydligt griper in i varandra – se kapitel 17. Figur 18:2 visar hur ökat utbud kan åstadkommas med en mängd olika insatser. Den areal som är avsatt i planer och genom olika skyddsinstrument kan ökas. Naturvårdsplaneringens säkerställande – se kapitel 17 – syftar till att öka den skyddade arealen av olika naturtyper. Den areal som är avsatt i planer eller skyddad är emellertid i Sverige tack vare allemansrätten långt ifrån den totala areal som utnyttjas eller kan utnyttjas. All mark som i princip kan utnyttjas för friluftsliv är en potential men den faktiskt utnyttjade arealen kan vara något helt annat. Att öka resurstillgången arealmässigt kan således innebära många andra åtgärder än att avsätta arealer. Restriktioner på annan markanvändning t.ex. strandskyddet är ett viktigt redskap som ökar utbudet av mark. Avtal om olika former av hänsyn i skogsbruk, speciellt på offentligt ägd mark och i tätortsnära lägen kan väsentligt öka den attraktiva och därmed också den faktiskt använda arealen. Att förhindra att tillgängligheten inskränks genom stängsel, avspärrning av vägar, skyltning m.m. är också en viktig förvaltningsuppgift för att upprätthålla allemansrätten.

Figur 18:2. Principer och åtgärder för att öka utbudet av areal för friluftsliv och naturturism. Planering och förvaltning griper in i vartannat.

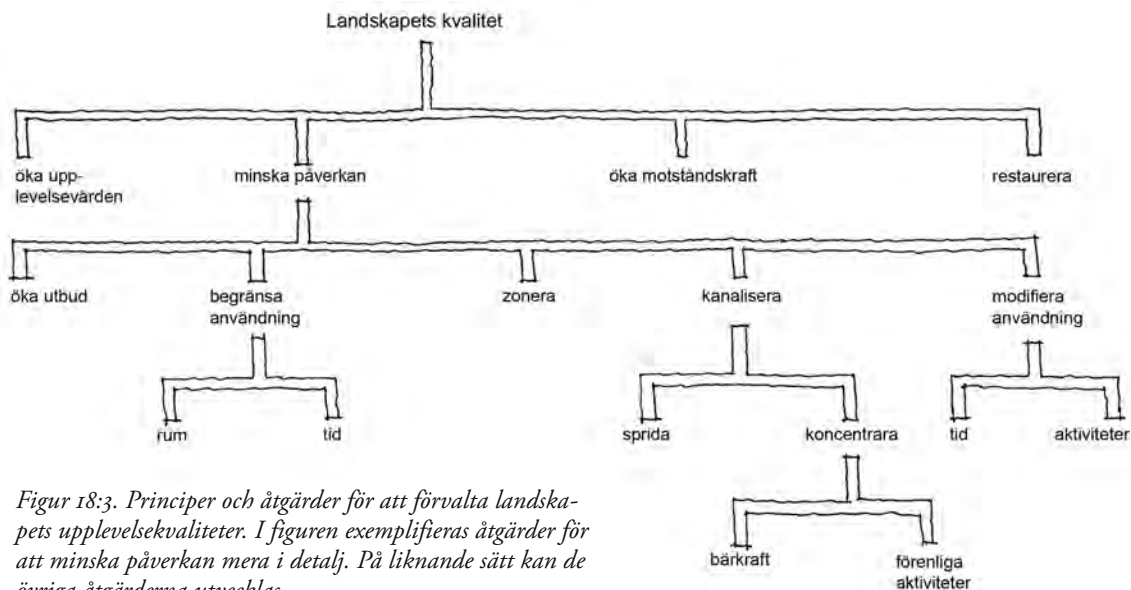


Fysiska åtgärder för att öka tillgänglighet kan inbegripa alla nivåer av planering från att förbättra infrastruktur och kollektivtrafik till lokalt tillrättaläggande som spångning, ledmarkering och skyltning.

Att öka resursens utnyttjande i tiden kan gälla allt från tid på dagen till att vidga säsongerna. Anläggningar med omklädningsrum och elljusspår har varit en viktig form av tillrättaläggande för att göra friluftsliv med inriktning på motion och träning möjlig under dygnets och årets mörka och kalla tider. Kollektivtrafikförsörjning till sådana anläggningar ökar tillgängligheten för flera grupper. Säsongsutvidgning är en central fråga i utveckling av turism och i destinationsutveckling. Mycket fokus har i Sverige riktats mot förlängning av säsongen framförallt i fjällen. Åtgärder för att öka beläggningen i fjällanläggningar sommartid innefattar olika former av tillrättaläggande men också marknadsföring. Inriktningen mot äventyr och ett brett utbud av utrustnings- och teknikinriktade aktiviteter är påtaglig. Skidanläggningar har i ökande grad utvecklat sommaraktiviteter som »utförschysling«, fasta klätterleder anläggs, kurser i forspaddling ges osv. Ser man denna utveckling i den ekostrategiska modellen så går många av åtgärderna ut på att tekniskt omforma landskapet eller utnyttja det med nya tekniker. Trender i samhället kan medverka till förändringar i naturutnyttjandet. Ökat välbstånd och ändrade konsumtionsvanor ger internationell ekoturism en ökad marknad. En ökande grupp friska, ekonomiskt välbeställda pensionärer besöker, t.ex. fjällen på sensommar och tidig höst vilket förlängt säsongen för vissa fjällanläggningar, t.ex. i Södra Jämtlandsfjällen (Vuorio 2000). Flexibla arbetstider medför också att friluftsliv kan utövas över ett bredare spektrum av tid. Friluftsliv kan vara en viktig aktivitet för pensionärer och personer med olika former av funktionshinder förutsatt att tillgänglighet och tillrättaläggande gör det möjligt.

Kunskaper och attityder kan också påverka naturens »mentala tillgänglighet«.¹ Internationellt har både forskning och förvaltningsorganisationer kanske framförallt varit upptagna av att ökad urbanisering gör större grupper av människor, inte minst ungdomar, främmande för friluftsliv och för naturen (Aas & Aasætre 1994). Å andra sidan vet vi idag inte hur morgondagens attityder och kunskaper kommer att se ut. Ett mål för friluftspedagogik är att skapa både attityder och kunskaper som understöder friluftsliv. När de barn som idag går på »I ur och skur«-dags växer upp kan deras preferenser, hållningar och kunskaper medföra att de utnyttjar naturen under större delar av året.

1. Inom utveckling av naturturism används ibland ett uttryck myntat av den amerikanske miljöhistorikern Roderick Nash: »conceptual availability« för att förklara expansionen av turism till allt mera avlägsna och rent fysiskt svårtillgängliga områden (Nash 198).



Figur 18:3. Principer och åtgärder för att förvalta landskapets upplevelsekvaiteter. I figuren exemplifieras åtgärder för att minska påverkan mera i detalj. På liknande sätt kan de övriga åtgärder utvecklas.

Landskapets kvalitet

Tre huvudsakliga typer av åtgärder står till buds för att upprätthålla landskapets kvaliteter för friluftsliv och naturturism. För det första insatser för att minska miljöpåverkan. Det kan ske genom olika former av styrning av nyttjandet, allt från påverkan med information till kanalisering och regelrätt begränsning av nyttjandet eller förbud mot vissa aktiviteter eller tillträde till bestämda platser eller under vissa tider. Här krävs ofta svåra avvägningar mellan inskränkningar som minskar frihetskänslan, som är en viktig komponent i friluftsliv, och hänsyn till landskapet och dess upplevelsevärden. För det andra åtgärder för att direkt öka resursernas motståndskraft. Det kan röra sig om skötsel eller tekniska ingrepp för stödjande styrningen av brukarna. Tillrättaggning med speciell infrastruktur är en viktig åtgärdsform. För det tredje kan åtgärder vidtas för att öka upplevelsevärdena på olika sätt, t.ex. genom tillrättaggande och information, men också genom medveten utformning av anordningar och anläggningar. Figur 18:3 visar principer och åtgärder för att förvalta landskapets upplevelsekvaiteter.

Minska miljöpåverkan

Målet för alla åtgärder i denna kategori är att styra utnyttjandet av bestämda områden för att minimera negativ miljöpåverkan. Att bedöma miljöpåverkan innehåller principiellt alltid två moment. Dels att fastställa påverkan i någon form av vetenskapliga termer – vegetationsslitage, bullernivåer, andel brukare som säger sig störda. Dels att avgöra vilken betydelse man skall fästa vid miljöeffekterna. Är de betydande i någon mening? Finns det anledning att vidta åtgärder för att skydda naturen eller för att säkerställa en landskapskvalitet som är väsentlig för upplevelse

och utbyte av vistelse eller någon speciell aktivitet. Att avgöra betydelse är inte enbart en vetenskaplig fråga.

Åtgärderna innebär olika former av styrning av brukare. Frågor som gäller styrning av brukare behandlas samlat i ett särskilt avsnitt nedan. Här skall vi kort beröra åtgärdernas mål och inriktning. Några grundläggande förhållanden är viktiga att komma ihåg när minskad miljöpåverkan diskuteras. För det första det självklara faktum att olika naturtyper är olika känsliga för påverkan. För det andra att miljöeffekterna är en funktion av många egenskaper hos användningen. Till exempel ger fördelningen i tiden, intensitet och frekvens ett naturområde större eller mindre möjlighet till återhämtning. Besökarnas beteenden har stor betydelse för vissa effekter till exempel buller och störningar på andra brukare. Som påpekades i kapitel 13 kan det därför ofta vara svårt att enbart utifrån landskapets egenskaper avgöra sårbarheten. Sårbarhet är en kombinationseffekt av landskapets egenskaper och nyttjandet. För det tredje att påverkan sällan är en enkel funktion av intensiteten i bruk av ett område. Figur 13:3 pekar på hur slitageeffekten först kan stiga brant med relativt måttligt besöksstryck för att därefter utvecklas långsammare vid stigande tryck. För det fjärde är olika brukare olika känsliga för sådant som buller, trängsel m.m. vilket bland annat »purism-skalan« – se kapitel 14 – är ett uttryck för. För det femte måste förvaltning normalt utgå från en redan påverkad situation. Det innebär att en bedömning måste göras av om situationen i utgångspunkten är acceptabel. Om så inte är fallet kan åtgärder för att restaurera eller öka motståndskraften behöva vidtas. Dessutom måste gränser för acceptabel påverkan på något sätt fastställas och indikatorer för detta tas fram – se kapitel 15. För det sjätte och slutligen måste åtgärder ses mot bakgrund av både en prognos över deras sannolika utveckling och en bedömning av hur väsentliga de är. En bedömning av väsentlighet bör utgå från en jämförelse mellan två prognoser: den förväntade utvecklingen om åtgärderna vidtas ställd i relation till en utveckling av problemen utan åtgärder, dvs. ett »nollalternativ«.

Att genom planering och säkerställande öka utbudet av natur i en kommun eller region kan i sig vara en åtgärd som också avlastar andra områden och därmed minskar miljöpåverkan i det aktuella området. Attraktiva anläggningar och tillrättaliggande i friluftsområdet kan på samma sätt bidra till att avlasta andra områden.

Zonering och kanalisering är former av styrning av brukarna som kan användas i kombination för att minska miljöpåverkan på känsliga områden. Tillgängligheten kan påverkas både med positiva åtgärder som märkning, leder, spångning osv. och negativa som restriktioner. Begränsning av användningen av områden kan göras inte bara i rummet utan också i tiden. Fågelskyddsområden i skärgården har oftast tillträdesförbud under en begränsad tid under vår och försommar. Ofta är tiderna en kompromiss mellan skyddsbehov och besöksstryck vilket kan missgynna

vissa arter. Ökad trafik i skärgårdsområden under juli utgör sannolikt till exempel ett större hot mot svärta än mot ejder. Kanalisering kan ha som mål både att sprida ut besökare och att koncentrera dem till speciellt attraktiva eller motståndskraftiga platser och områden. Områden där trycket ökas genom kanalisering kan då behöva åtgärder för att öka motståndskraften. Vid zonering och kanalisering för att koncentrera bruk krävs analys av områdets »rekreativa bärförmåga» – se kapitel 15– och av vilka aktiviteter som är förenliga med områdets egenskaper men också med varandra. Att modifiera användningen av ett område kan innebära att vissa aktiviteter begränsas i tid och rum eller åläggs särskild hänsyn. Genom information kan besökare stimuleras till sådan hänsyn.

Öka resursernas motståndskraft och restaurera

Åtgärder för att öka resursernas motståndskraft innebär i huvudsak olika former av tekniska åtgärder som grusning och hårdgöring av stigar, spångning över våtmarker men också anläggningar för att t.ex. skärma av besökare för att minska störningar. Handböcker för denna typ av konkreta och praktiska åtgärder finns, såväl svenska som internationella (Länsstyrelsen i V. Götaland 2007; Naturvårdsverket 2007b; Hammitt & Cole 1998).

När det gäller restaurering har framförallt revegetering av campingplatser och stigar varit föremål för forskning och praktiska åtgärder – se kapitel 13. Återställande av attraktiva områden som använts för industriella eller militära ändamål har också varit en viktig gren av ekologisk restaurering (Hagen 2003; Hagen, Aasetre & Emmelin 2002). När det gäller tätortsnära rekreation och rekreation i tätorter kan restaurering av förorenade områden vara attraktivt eftersom åtgärderna i allmänhet är billigare än att sanera dem för bostadsbebyggelse.

Under 1960- och 1980-talen avsattes betydande arealer för att förhindra exploatering framförallt för det rörliga friluftslivets behov. Bland annat avsattes ett stort antal reservat utmed kuster och i skärgårdar. I huvudsak var detta reservat i kulturlandskap och brist på underhåll har medfört igenväxning. Sedan början av 90-talet har restaurering av sådana kulturlandskap varit en viktig del av den statliga naturvårdens skötselarbete. Omkring 200 Mkr av statliga medel för naturvård används per år för skötsel men den totala summan för skötsel av skyddade områden är betydligt högre eftersom olika former av miljöstöd i jordbruket, arbetsmarknadspolitiska satsningar m.m. också utnyttjas.

Ökade upplevelsevärden

Anläggningar för friluftslivet har flera ändamål, men ett centralt är att påverka möjligheterna till goda naturupplevelser. Fågeltorn, gömslen, spångning och ramper gör det möjligt att samtidigt minska störning och ge flera människor möjlighet att uppleva natur. Idag kombineras sådana tekniska åtgärder med mer eller mindre omfattande information.

Utgångspunkten för information kan vara dels att öka tillgängligheten till olika områden, dels att ge kunskap om naturen. Naturvärden har en lång naturvetenskaplig bildningstradition där kunskap ses som en förutsättning för goda upplevelser.

En central fråga för förvaltningens planering av anläggningar och tillrättaggande är avvägningar runt dessas påverkan på naturen – se fallstudie om tillrättaggande i detta kapitel. Tanken att anläggningar dessutom i sig genom sin utformning kan bidra till positiva upplevelser och till att ge ett område identitet har vunnit insteg också i naturförvaltningen. Med ökad betoning på naturvård och friluftsliv i turism och regional utveckling ökar inflytandet från kunskap om »landmarks» och »branding» – marknadsföringsjargong för byggnader och strukturer som ger en bestämd bild respektive för att inarbeta ett varumärke – också inom naturvärden (Naturvårdsverket 2007b, 2007d). Beteckningen »Höga kusten», som helt saknar förankring i någon lokal namntradition, är ett gott exempel på »branding». Frågan kan förväntas vara kontroversiell bland annat mot bakgrund av olika gruppers syn på natur och naturupplevelse – jfr avsnittet i kapitel 3 om begreppet »purism».

Naturum är ett exempel på informationsinsatser som samtidigt är tänkta att vara attraktioner i sig. I första hand har detta gällt utställningars kvalitet och attraktivitet i kombination med aktiviteter som guidade turer, visningar m.m. men i ökande grad också genom medveten arkitektonisk utformning av själva anläggningarna.

Att styra besökare

Planeringsmodeller som ROS förutsätter någon form av styrning av besökare med direkta eller indirekta metoder. De åtgärder vi diskuterat ovan för att minska miljöpåverkan och öka utbudet av natur innebär i allmänhet också någon form av ansats för att styra besökare och deras aktiviteter. Styrningen av besökarna, »visitor management», är ett komplement till åtgärder i landskapet, »site management». Betydande insatser har gjorts i nordamerikansk friluftslivsförvaltning för att minska naturpåverkan men också inbördes konflikter och för att öka besökarnas utbyte genom »visitor management». En omfattande litteratur om detta finns i form av handböcker, forskningsrapporter och läromedel. För översikter se t.ex. (Hammitt & Cole 1998) och Manning (1999). Vi skall här beröra några principiella frågor rörande styrning av besökare.

Ett viktigt underlag för ansatser till styrning är brukarstudier som dels kan ge information om vilka problem som olika grupper av besökare upplever och vad som påverkar deras utbyte av besök och aktivitet – se kapitel 7. Studier av attityder och preferenser måste användas med försiktighet som underlag för förvaltningsåtgärder. Skälen är många: data som rapporteras är ofta medelvärden som döljer stor variation, skillnaderna

mellan olika grupper kan vara stora och beroende på vilken form av arrangemang de deltar i, vilket transportsätt de valt, brukarnas livsform, tidigare erfarenhet osv. Information som bygger på faktorer som kan förväntas förändras eller ses som situationsbetingade måste naturligtvis användas med omdöme och försiktighet särskilt om planeringen avser långsiktiga åtgärder – se kapitel 3.

Typer av beteenden som medför problem

De problem som uppstår i förvaltningen av friluftsområden på grund av utövarnas beteenden och uppträdande kan grovt indelas i 5 kategorier (Hammitt & Cole 1998), som kräver olika reaktioner från förvaltningen:

1. Olagliga handlingar.
2. Överträdelse av lagar och bestämmelser genom tanklöshet och okunnighet.
3. Inkompetent handlande.
4. Okunnigt beteende, som förstärker effekter.
5. Oundvikliga följder av aktiviteter.

Det är uppenbart att förvaltning och olika brukargrupper kommer att ha olika uppfattning om till vilken kategori som vissa företeelser skall föras. Att göra en distinktion mellan inkompetent handlande och okunnigt beteende kan synas onödigt detaljerat. Båda problemen får i huvudsak angripas genom information. Beträffande inkompetent handlande är det emellertid specifika kunskaper, som behöver förmedlas – om hur utrustning handhas, hur och var man gör upp eld etc. Okunniga beteenden, som att t.ex. förstärka störningseffekten på tamren och vilt, asocialt uppträdande på lägerplatser, i stugor osv har mera med allmänna hållningar att göra och kräver annan typ av information och påverkan. För de Skandinaviska länderna är förhållandet till allemansrätten ett bra exempel: den är en del av ett kulturbetingat uppförande och för att förmedla den både inom det egna landet och till utländska besökare har man utformat regler för hur den skall tolkas.²

Skälet att här ta upp dessa fem punkter är att de kan sättas i relation till både orsakerna bakom olika problem och att hur man ser på ett problem har betydelse för vilka åtgärder man vidtar. De utgör därför ett möjligt analysmönster för både problem och förvaltningsstrategier (Hammitt & Cole 1998).

När det gäller ingrepp mot olika former av oönskade beteenden är

2. I förbigående kan man notera att medan man i Norge har utformat de viktigaste av dessa regler i lagform, Friluftslöven, så har man i Sverige olika typer av regler för »vett och etikett« som naturvårdsorganisationer, myndigheter osv. formulerat och sprider; de saknar inte sällan fast förankring i lag utan är att se just som försök att konkretisera ett önskvärt beteende.

distinktionen mellan ingrepp som är avsedda att direkt styra besökarnas aktivitet eller uppträdande och sådana som är avsedda att göra detta på indirekt väg speciellt väsentlig (Gilbert, Peterson & Lime 1972). Direkt styrning kan vara allt från regler, förbud och påbud till tekniskt tillrättaläggande. Eftersom frihetsbegreppet är centralt för friluftsliv kommer direkta ingrepp ofta i principiell konflikt med kärnan i friluftslivsupplevelser. Det har länge varit känt från forskning att direkta ingrepp och regleringar måste upplevas som legitima av brukare av ett område för att denna konflikt skall minskas (Lucas 1982; Hammitt & Cole 1998). I praktisk förvaltning har denna insikt inte alltid slagit igenom. Legitimitet kan i hög grad bero av hur problem och åtgärder presenteras. I fjällförvaltningen torde spångning av stigar över våtmarker vara ett utmärkt exempel på detta: uppfattas spångningen som ett skydd av våtmarken eller som ett tillrättaläggande?

Tre kritiska frågor bör ställas när förvaltningen står inför överväganden om direkta ingrepp mot oönskade beteenden som skapar problem:

- Svarar direkta ingrepp mot ett verkligt problem och har ingreppet förutsättningar att vara verkningsfullt?
- Kan samma mål med någon sannolikhet uppnås bättre med indirekta metoder eller eventuellt en något lägre målsättning med lägre kostnad med indirekta metoder?
- Får det direkta ingreppet icke önskvärda effekter på längre sikt?

Slitage och nedskräpning diskuteras i kapitel 13. Åtgärder för att minska slitage, revegetering osv. har internationellt varit en viktig del av förvaltning för friluftsliv. Detta kan delvis förklaras med synen på aktiviteter som ett problem och en störning (Emmelin 1997a). För att få kontroll över nedskräpning kan antingen tekniskt tillrättaläggande väljas eller en strategi byggd på allmän och specifik information. Exemplet illustrerar ett dilemma för en lokal förvaltning. Direkta ingrepp av olika slag tillhör ofta förvaltningens tillgängliga och kortsiktigt effektiva arsenal av medel. Nedskräpning är beroende av besökarnas attityder och kan bara i begränsad grad påverkas genom lokal information. Från principiella utgångspunkter kan man ställa sig tveksam inför vissa typer av tekniskt tillrättaläggande. Organiserad avfallshantering kan t.ex. skapa förväntningar på att förvaltningen och inte den enskilde har ansvar för att ta hand om avfallet. Som alternativ till att organisera avfallshantering har propaganda och information i stället försökt uppmuntra besökare att bära med avfallet ut; begreppet »carry in, carry out«. Skärgårdskommuner kompletterar ibland mottagningsanläggningar i kustområdenas marinor med information om kostnaderna för avfallshantering i skärgården för att förmå båtfolket att frakta ut sitt avfall. Frågan om permanent vintermärkning leder till ökad risk, genom att personer med olämplig utrustning eller otillräckliga kunskaper går ut eller om turister allmänt invaggas i

falsk trygghet, har av och till diskuterats men någon systematisk kunskap finns inte. Karaktäristiskt för denna typ av frågeställning är i själva verket just dels deras starkt normativa natur dels att någon egentlig empirisk kunskap som skulle kunna belysa frågorna sällan föreligger.

Direkt och indirekt styrning

En viktig distinktion är mellan metoder för direkt respektive indirekt styrning (Gilbert et al 1972; Chavez 1996). Direkta åtgärder riktar sig mot besökarnas uppträdande och aktiviteter medan indirekta metoder avser att styra faktorer som påverkar besökarnas egna val av beteende, aktivitet eller sätt att genomföra verksamhet, skaffa kunskaper och information osv. (Peterson & Lime 1980). Figur 18:4 ger exempel på direkta och indirekta förvaltningsåtgärder.

<i>TYPER</i>	<i>Exempel</i>
<i>Direkta</i>	Straffavgifter Ökad övervakning Zonera icke förenliga verksamheter Zonera över tid Begränsa tältande, t.ex. max 1 natt per tältplats Växla användning av vägar, stigar, tältplatser etc. så att vissa hålls stängda Krav på bokning i förväg Tildela besökare viss rutt eller tältplatser Begränsa tillträde via vissa infallsportar till området Begränsa storlek på grupper, antal hästar, fordon osv. Begränsa tältning till enbart utpekade platser Begränsa eller förbjud eldande Begränsa jakt och fiske
<i>Indirekta</i>	Underhåll/förbättra vägar, stigar eller begränsa eller avstå helt från underhåll Underhåll/förbättra tältplatser och andra områden med koncentrerat bruk – alternativt inget underhåll Aktiva insatser för vilt- och fiskevård – eller avstå Informera aktivt om speciella kvaliteter i ett område Identifiera och informera om möjligheterna till rekreation i närliggande områden Undervisa om grundläggande naturförhållanden Informera aktivt om områden som används lite eller om besöksmönstret allmänt Odifferentierad inträdesavgift Avgifter differentierade efter vandringsled, zon, tidpunkt etc. Kräv bevis för allmän naturkunskap eller kompetens inom friluftslivsteknik

Figur 18:4. Direkta och indirekta metoder för styrning – en översikt (bearbetad efter Lucas 1979 och Manning 1999).

I den internationella litteraturen framkommer en tydlig preferens för, och ett sökande efter, effektiva indirekta metoder (Peterson & Lime 1980; McCool & Christensen 1996). Skälen till detta är flera. Lagstiftning och förvaltande myndigheters policy föreskriver ofta att tillgången till rekreationsresurserna skall vara obehindrad eller fri. Detta har sin grund i en syn på rekreation som en samhällsnyttig aktivitet som för att fungera måste utmärkas av frihet. Reglering ses som motsatt själva rekreationens grundidé; speciellt i vildmarksrekreation har restriktioner och styrning setts som en »inneboende motsägelse» (Lucas 1982). »Vildmarksförvaltning» i meningen medvetna ingrepp inom ett vildmarksområde kan också ses som en självmotsägelse (Emmelin 1983b; 1997a). Också i nordisk litteratur uttalas ofta en preferens för indirekta metoder; här kan den rimligen ha samband med den kontext för styrning som allemansrätten ger (Kaltenborn 1993a; 1993b; Hammitt et al. 1993). Åtskilliga internationella studier visar dessutom en preferens hos besökare för indirekta åtgärder (Lucas 1982). I svenska studier kommer detta tydligt fram, t.ex. med avseende på vilka åtgärder som föredras eller förordas för att komma tillrätta med slitage, störningar och nedskräpning (Emmelin & Iderot 1999; Vuorio et al. 2003). Slutligen hävdas i litteraturen att indirekta metoder skulle kunna vara mera kostnadseffektiva eftersom de inte medför kostnader för övervakning och uppföljning. Manning (1999) liksom Hammitt & Cole (1998) gör t.ex. detta påpekande men ger inget stöd i form av referenser till undersökningar. Debatten framstår som starkt ideologiskt laddad snarare än baserad på kunskap om besökarnas reaktioner.

Kritik av förvaltningarnas preferenser för indirekta metoder förekommer emellertid också. Cole (1995a) hävdar t.ex. att sådana preferenser, vilka – som påpekades ovan – inte sällan är inskrivna som policy, har förhindrat enkla effektiva direkta ingrepp i form av kanalisering, tillrättaläggande osv. McCool & Christensen (1996) hävdar att distinktionen direkt–indirekt är alltför förenklad. Hammitt & Cole (1987) använder begreppet »visitor burden» för att peka på att styrningen kan upplevas som mer eller mindre störande och Cole et al. (1987) ger fem dimensioner för att avgöra om styrningen medför en stor eller liten belastning för besökarna – se figur 18:5 på nästa sida.

Till kritiken av indirekt styrning hör att indirekt styrning sällan fungerar effektivt för att förhindra oönskade beteenden av en minoritet (McAvoy & Dustin 1983; Cole 1993). I vissa situationer uppstår därmed konflikter och störningseffekter både inom och mellan grupper av utövare och med andra verksamheter. Typiska svenska sådana situationer kan vara tillträdesförbud för viktiga områden för fågelskådning, t.ex. tranornas rast- och födoplatser runt Hornborgasjön. Åtgärder för tillrättaläggande i form av spångning, fågeltorn osv. kompletteras med tillträdesförbud för att säkerställa upplevelserna från dessa platser. Uppfattningen att direkt styrning därför kan medföra en ökad kvalitet för majoriteten av

<i>FAKTOR</i>	<i>Hög belastning</i>	<i>Låg belastning</i>
Valfrihet	Reglera beteende	Påverka beteende
»Diskretion«*	Besökarna är medvetna om att de utsätts för åtgärder	Besökarna är omedvetna om att de utsätts för åtgärder
Plats	Aktiviteter regleras på plats	Inga regleringar på plats
Tid	Besökare får kännedom om åtgärder först vid ankomst	Besökare känner till åtgärder i förväg t.ex. vid planering av besöket
Antal besökare som påverkas	Stor andel	Liten andel
Betydelse av aktivitet som regleras eller inte får utföras	Mycket viktig	Oväsentlig

* Originalet har beteckningen »subtlety« för denna faktor

Figur 18:5. Faktorer som påverkar »belastningen på besökare« av olika förvaltningsåtgärder. (Källa Hammitt & Cole 1998)

brukare har därför hävdats speciellt i situationer där kvalitet i upplevelse är beroende av att alla brukare följer vissa regler (Dustin & McAvoy 1984; Frost & McCool 1988; Swearingen & Johnson 1995). För svenska förhållanden kan reglering av skotertrafik vara ett exempel där direkt reglering genom vissa förbudsområden och övervakning kan vara ett nödvändigt komplement till indirekt reglering i form av frivillighet och preparerade leder. Systematisk uppföljning av kanalisering och olika former av frivillig funktionsseparering skulle behövas. Studier visar också att besökare kan acceptera direkta metoder så länge de uppfattas som legitima för att förhindra negativ miljöpåverkan av olika slag (Anderson & Manfredo 1986; Shindler & Shelby 1993).

Styrning med information

Information brukar framhållas som ett viktigt verktyg för landskapsförvaltning. En grund i ROS-modellen är att ge ett utbud av möjlighet till olika upplevelser. Brukarna förutsätts göra medvetna val för att få bästa möjliga utbyte av aktiviteter och besök i området – se avsnittet »att kommunicera zoner« i kapitel 15. Information är också ett medel för att förstärka upplevelsevärden (Naturvårdsverket 2007b). Naturvägledning, naturinformation och information som styrmedel diskuteras i kapitel 9. Här skall vi peka på några generella problem. Den indelning av beteenden

som man önskar kontrollera som refererades ovan utgör en bas för att avgöra om information kan tänkas fungera och hur den i så fall behöver utformas. Ofta saknas emellertid analys av vilken typ av beteenden som man önskar påverka. Därmed saknas ofta en bas för att avgöra om information har effekt. Inom miljövärden finns ofta en kombination av utgångspunkt i idealism och rationalism där information förutsätts kunna påverka individer till kollektivt rationellt handlande oavsett om detta framstår som individuellt rationellt (Brokking et al. 1997). Att informera bort beteenden som är icke önskvärda ur förvaltningens eller lagstiftarens synvinkel men framstår som individuellt rationella ställer sig emellertid svårt. Det norska generella förbudet mot att elda sommartid nedanför trädgränsen är ett sådant exempel. Informationen finns tillgänglig men följs ofta inte upp genom övervakning eller sanktioner. Att göra upp eld ses som en viktig del av friluftslivet, också av tillsynspersonalen (Emmelin 1997a).

Trots detta och vad som påpekas om begränsningarna i kapitel 9 är information om både formella regler och önskvärda beteenden nödvändigt bl.a. ur rättsäkerhetssynpunkt men också för den verkan som trots allt finns. Utan adekvat information kommer annars förvaltningsåtgärder att framstå som godtyckliga.

Allemansrätten som problem: styrningens legitimitet

Ett uppenbart problem för styrning i Sverige skapas av allemansrätten. Om brukarnas grundläggande uppfattning är att de har rätt att röra sig fritt blir deras benägenhet att acceptera inskränkningar sannolikt mindre. Frågan om styrning och kanalisering uppfattas som legitim och faktiskt efterlevs är emellertid undersökt i relativt begränsad omfattning. Det kan vara svårt att direkt överföra resultaten av internationella undersökningar som visar hög grad av accept för inskränkningar i aktiviteter eller tillgängighet. Några svenska undersökningar finns dock som pekar på att inskränkningar kan accepteras. I Södra Jämtlandsfjällen visade Vuorio et al. (2003) hög grad av accept för tillfällig avstängning av leder av hänsyn till renskötsel. Förutsättningen i undersökningen var att inskränkningen var väl motiverad samt av tillfällig karaktär.

Att förutsäga besökarnas reaktion på styrning

Ett centralt problem för planering och förvaltning är att förutsäga olika brukargrupper och intressenters reaktion på planer och förvaltningsåtgärder. Speciellt gäller detta om zonerings används för att lösa mål- och intressekonflikter. Förutsägelser måste baseras på tolkning av attitydfrågor, på direkta hypotetiska frågor om framtida åtgärder, på scenarier etc. En del nordiska undersökningar visar att ansvariga experter och förvaltare kan avvika i sina bedömningar av besökares och brukares preferenser på ett sätt som gör expertbedömning av reaktioner osäker (Vistad 2002).

Bred medverkan av olika grupper och olika former av expertis kan vara viktig i planering och konsekvensanalys av rena kunskapsskäl; något som miljövårdens professionskultur tycks undervärdera (Emmelin & Kleven 1999). Fysisk planering förmår normalt enbart hantera konflikter i rummet, t.ex. genom funktionsseparering. Det innebär att konflikter som samtidigt har en tids- och rumsdimension måste hanteras genom en kombination av fysisk planering och planering för förvaltning, t.ex. i form av skötselplaner, mandat att vidta tidsbegränsade åtgärder osv. Att trender inte alltid fångas upp i planeringsskedet eller att förändringar sker efter detta är ett starkt argument dels för olika former av kontinuerlig övervakning dels mera principiellt för »adaptiv förvaltning«. Ett argument för lokal förvaltning eller »sambeförvaltning« kan vara just möjligheten till en adaptivitet inför lokala förändringar.

Behovet av uppföljning av både känsliga arter och förändrade bruksmönster – t.ex. ökad rörlighet i skärgårdar genom utveckling av troling, organiserade höghastighetsturer med RIB-båtar, vårvinterturer med sväware, ökning av organiserad kajakturism, paintball och rollspel i skogsterräng, terrängcykling, hang-gliding osv. – förefaller uppenbart.

Att planera för en mera sofistikerad hantering av konflikter i tid och rum kräver ansatser till förutsägelser bl.a. baserat på brukarstudier liksom användningen av indikatorer på önskade tillstånd i områden eller delområden t.ex. användning av LAC-modellen. Ett problem är att förutsägelser om reaktioner på en helhet byggs upp av en mängd partiella upplysningar – svar på olika frågor, reaktioner på olika enskildheter, attityder till enskilda fenomen osv. (Haider 2002).

Ett sätt att hantera problemen med helheter är konstruktion av scenarier, »typfall« och liknande. Studierna i Södra Jämtlandsfjällen använde några direkta frågor för att få brukarna att ta ställning till sin reaktion i en konkret situation: tillfällig avstängning av leder av hänsyn till renskötsel. Acceptans för sådana åtgärder framstår med detta sätt att bedöma som relativt stor (Vuorio et al. 2003). Lawson och Manning (2002) har med alternativa scenarier som kombinerar faktorer av betydelse för vildmarksupplevelse undersökt besökarnas stöd för olika former av restriktioner. Scenarier som beskriver »typfall« i naturresursförvaltning har använts av Aasetre (1997) som pekar på samband mellan naturförvaltares attityder till orörd natur och de beslut de fattar om avvägningen mellan brukande och bevarande i olika landskapstyper.

Betalningsviljestudier kan också kopplas till beslutsscenarier. I en studie av turister i Antarktis har Andersson (1999) använt scenarier som kombinerar olika former av miljöhänsyn och upplevelse för att se på både turisternas vilja att avstå från upplevelse av miljöhänsyn och betalningsvilja för att öka miljöhänsyn. Scenarierna har konstruerats som kombinationer av få variabler där miljöhänsyn ställs mot antal landstigningar, som både är grundläggande för utbyte och miljöpåverkan. Resultatet är intressant

i så måtto som att betalningsviljan visar sig relativt hög för att minska miljöpåverkan men att upplevelsevärde i att öka antalet landstigningar ändå tar över miljöhänsyn. Få beslutssituationer i friluftsliv torde emellertid vara så renodlade, och betalningsförmågan hos en grupp kryssningsturister i Antarktis torde vara tämligen hög. Att generalisera från dessa resultat är därför vanskligt. Fredman och Emmelin (1999, 2001) har kombinerat segmentering av turistgrupper, gjord med PNU-skalan, med betalningsvilja för att studera utbyte av differentierad förvaltning och zoner i Rogen-Långfjället. Genom att i olika zoner tillgodose olika gruppers önskemål om åtgärder skulle det totala utbytet kunna ökas.

Sammanfattningsvis måste dock påpekas att svårigheterna att förutsäga reaktioner från attitydundersökningar även med sofistikerade metoder innebär att behovet av adaptiv förvaltning är stort. Svagheterna i metoder som bygger på att modellera framtida beteenden ligger inte minst i svårigheten att identifiera de faktorer som är av betydelse. Modellerna får lätt ett deterministiskt drag och modellen och dess faktorer förväxlas med verkligheten. Lawson et al. (2002) använder modellering på ett intressantare sätt för att planera för övervakning och adaptiv förvaltning genom att se på olika möjliga utfall av ingrepp.

Lokal förvaltning

Medvetande om att en nyckel till framgång för naturvård kan vara inte bara lokal accept av ingrepp utan medverkan och medansvar har vuxit fram i internationella organisationer. En viktig orsak är konflikter och konfrontationer mellan naturvård och turismintressen på den ena sidan och lokalbefolkningar på den andra sidan runt stora nationalparker i u-länder. Detta har resulterat i det nya paradigmet som refererades i kapitel 14.

Lokal förvaltning kan innebära många olika former av lokalt ansvar. Den fysiska planeringen är lokal i meningen att den är ett kommunalt ansvar. Naturvården har i linje med »miljöparadigmet« – se kapitel 14 – däremot varit en mera centralistisk förvaltning. Den nya naturvårdspolitikerna har, som påpekats i kapitel 3, bland annat som mål att öka lokalt ansvar och engagemang. Kommunala naturreservat och det s.k. LONA-programmet för lokala naturvårdsprojekt är instrument för detta. Regelrätt decentralisering av nationalparksförvaltning till den kommunala nivån har provats i fyra försöksområden i Norge. Ett av dessa har utvärderats och utvärderarna sammanfattar erfarenheten som »demokratiskt, konfliktfyllt och brukarvänligt« (Falleth & Hovik 2008). De inblandade kommunala förvaltningarna har i stor grad prioriterat lokala intressen och olika former av nyttjande av området. Naturvårdsaspekterna har därför försvagats. Ett problem i avvägning har varit bristande kompetens inom naturvårdsbiologi. Förvaltning av större reservat och nationalparker

kräver i de flesta fall någon form av interkommunalt samarbete. I den norska utvärderingen har det interkommunala organet fungerat väl men detta har inte nödvändigtvis medfört bättre beslutsfattande i de ansvariga kommunala organen.

Med lokal förvaltning menas emellertid i den vetenskapliga litteraturen och naturvårdsdebatten ofta ett mera direkt inflytande för »lokalsamhället« utan att detta närmare specificeras snarare än överföring till en lokal myndighet eller folkvald församling som kommunerna. Traditionellt har naturbevarande ofta präglats av en okunnighet om eller ointresse för ursprungsbefolkningars naturresursanvändning och för betydelsen av att skapa och vidmakthålla miljöer som betraktats som skyddsvärda (Farvar & Milton 1972; Nash 1982; Callicott & Nelsson 1998). Ökat tryck för självbestämmande och kontroll över naturresurser för ursprungsbefolkningar har medfört ökat tryck på naturvården att finna samverkansformer där expertkunskap och internationell och nationell överblick kan förenas med lokal kunskap och ansvar. Rådelius (2002) diskuterar en sådan utveckling i samspelet mellan naturvård, kommunala intressen och rennäring och samisk kultur som grund för behovet av former för samverkan mellan lokala och nationella intressen. Problemen är som hon påpekar komplexa genom en sammanvävning av olika ansvarsområden, aktörer och intressenter på flera nivåer. Deltagande och medinflytande är ledord för olika rörelser för att ge lokalbefolkningen större inflytande över utvecklingen av turism och rekreation. Begreppet »empowerment«, dvs. att ge de maktlösa makt och inflytande, är centralt – jfr den planeringsteoretiska diskussionen om kommunikativ planering och »advokatplanering« i kapitel 14. Betoningen av att hållbarhet definitionsmässigt innebär att lokalbefolkningen skall ha inflytande är också stark (WCED 1987; Rådelius 2002). Trots uppmärksammade internationella exempel på samspel och samarbete – t.ex. runt »game cropping«, lokala guider och lokal försörjning i turism i t.ex. Östafrika eller Nepal (McNeely & Pitt 1985; Western & Wright 1994) varnar t.ex. Green (1996) för att den lokala näring som kunnat stimuleras inte alltid fyller lokalbefolkningarnas ambitioner för modernisering utan riskerar att vara lösningar på naturvårdens ideologiska dilemman. Ett problem som Greens varning pekar på är bristen på vetenskaplig utvärdering av försök. Exempel som presenteras är ofta utredningar gjorda av intresseföreträdare eller organisationer och förvaltningars presentationer av »goda exempel«. Sådana tjänar ett viktigt syfte i utvecklingen av praktisk förvaltning och planering men behöver kompletteras med regelrätt forskning; inte minst behövs ett samspel mellan forskning och praktik. Resultaten av en dansk studie (Kaae 2001) av hållning till »hållbar turism« och ekoturism hos respektive turister och lokalbefolkning i ett område på Jylland är intressant som en indikation på skillnader i synsätt mellan turister och lokalbefolkning. För flera konkreta faktorer beträffande miljöanpassning och ekoturistiska

indikatorer, rådde god överensstämmelse mellan turisterna och lokalbefolkningens värderingar och bedömning, t.ex. beträffande skötsel av natur utan bekämpningsmedel, energisparande, återvinning osv. liksom runt mera allmänna frågor som betydelsen av att bibehålla biologisk mångfald, hushålla med resurser etc. Generellt ger emellertid, om alla faktorer vägs samman, turisterna – som i detta fall är både inhemska och utländska – uttryck för signifikant betydligt större miljöintresse (Kidegesho et al. 2006).

Diskussion om lokal förvaltning och lokalt ansvar undervärderar eller bortser ofta från tre viktiga förhållanden för all förvaltning utöver problemet med specialistkompetens. För det första att förvaltning normalt innehåller ett större eller mindre mått av myndighetsutövning. Restriktioner i naturresursutnyttjandet, påbud och ställningstagande i intressekonflikter skall göras på ett formellt korrekt och rättssäkert sätt. Följaktligen kan en mängd förvaltningsuppgifter faktiskt inte överföras på enskilda eller lokala organisationer. För det andra innebär lokal förvaltning att lokala intressen får ett starkt inflytande. I områden av nationellt intresse eller när målkonflikter uppstår mellan nuvarande och framtida naturresursanvändning är ökad lokal makt inte självklart den förvaltningsform som garanterar långsiktig hållbarhet. För det tredje kan lokal förvaltning sätta beslutsfattande i den representativa demokratin ur spel. Frågan om var makten över lokala resurser skall ligga när intressen på flera nivåer står mot varandra är således inte enkel. Maktfrågan sätts på sin spets till exempel när det gäller urbefolkningars rättigheter.

Samförvaltning

»Samförvaltning«³ har förts fram som alternativ både till den traditionellt mera centraliserade och expertbetonade naturvårdsförvaltningen och ett renodlat lokalt självstyre. Här finns skäl att kort se på begreppet eftersom det möjligen erbjuder intressanta alternativ för att förverkliga intentionerna i Regeringens skrivelse »En samlad naturvårdspolitik« inom ramen för den existerande lagstiftningen. En översikt över nyare vetenskaplig litteratur i ämnet har gjorts av Zachrisson (2004). Idéer runt lokal medverkan i eller inflytande på fjällförvaltningen har diskuterats i »FjällAgenda«-projektet (Alexandersson 2000). Rådelius (2002) diskuterar samförvaltning eller självstyre i Lapponia.

Intresset för samförvaltning kan härledas till en mer än sekelgammal motsättning inom naturvården mellan »conservation« och »preservation« som slagordsmässigt uttrycktes som »bevara för« respektive »bevara mot« människan (Nash 1982). Till de konkreta effekterna av en »preservationist«-hållning som kom att dominera mycket av det svenska

3. »Samförvaltning« framförs t.ex. av Rådelius (2002) som en lämplig svensk term för »co-management«.

naturvårdsarbetet hörde missförstånden runt skötseln av kulturlandskap som nationalparkerna Dalby Söderskog och Ängsö (Emmelin 1983b).

Samförvaltning kan betraktas som ett samlingsnamn för olika former av samverkan mellan intressenter och administrativa nivåer runt förvaltningen av någon form av »allmänning« dvs. områden som utnyttjas av flera aktörer för olika ändamål och under former som kan variera från äganderätt till nyttjanderätt för olika aktörer. Planeringsteoretiskt kan begreppet knytas till motsättningen mellan naturvårdens centrala expertkultur och kommunikativ och lokal planeringsdoktrin. Skyddade områden som turistmål och den ekonomiska utvecklingen i sådana områdens omland medför praktiska planerings- och förvaltningsfrågor, som bygger under intresse för samförvaltning.

Forskningen om »common pool resources« har under senare år levererat både kunskap om historiska exempel på fungerande lokal naturresursförvaltning och en teoretisk ram för de diskussioner och problem som naturförvaltningen med större eller mindre framgång försökt hantera. En drivkraft är den diskussion som startades av biologen Garret Hardin om »allmänningarnas tragedi« (Hardin 1968) utifrån de konkreta insikterna om naturresurs- och naturvårdsproblem. »Allmänningens tragedi« är i korthet att det kan vara kortsiktigt rationellt för en enskild aktör att överutnyttja allmänt tillgängliga resurser t.ex. ha alltför många djur på en gemensam betesmark eller fiska mer än sin andel osv. Lösningarna på allmänningsproblemet kan i debatten grovt sägas hämtade inom tre olika tanketraditioner. Grunden för Hardins bild av allmänningens tragedi ligger i en uppfattning om ett territorium eller en viss resurs som fullständigt oreglerad av ägande. Hardins lösning på problemen var därför privatisering. Ett alternativ till privat ägande är statligt ägande och reglering vilket kan sägas vara den något oklara grundprincipen för fjällets allmänningar. Framförallt genom inspiration från forskning runt lokalsamhällens historiska förmåga att reglera vissa former av allmänningsutnyttjande har teorier och modeller baserade på lokal förvaltningsgemenskap utvecklats (t.ex. Ostrom 1992; Ostrom et al. 2002).

En omfattande litteratur pekar på fördelar med lokalt ansvar och lokal kunskap i olika former av naturresursförvaltning – se t.ex. Zachrisson (2004) för en översikt över litteraturen med viss tonvikt på fjällområden. Många av de fördelar som nämns är sådana som är väl etablerade också inom andra områden, t.ex. participativ planering: lokal kunskap tillförs, lokalt ansvarstagande stimuleras osv. Legitimiteten i beslut och ingrepp ökar när de berörda blir hörda och sedda. Samtidigt kan man notera att litteraturen innehåller en god del normativa utgångspunkter som inte alltid utsätts för empirisk verifiering: konfliktnivåer förutsätts minskade genom lokal förvaltning och ökad interaktion mellan lokala intressen, effektiviteten förutsätts öka genom informella procedurer osv. Att förvaltningen inte formaliseras förefaller ses som ett mål i sig vilket bl.a. innebär

att frågor om rättssäkerhet försummas. Uppfattningen att lokalt baserad förvaltning kan reagera snabbare på uppkommande problem kan vara riktig när det gäller konkreta lokala problem. Den är emellertid uppenbart tveksam beträffande problem som kräver myndighetsutövning eller någon form av prövning mot lagar och föreskrifter eller där det finns behov av central överblick, vetenskaplig kunskap, tillgång till övervakningssystem osv.

Kritiker av lokal förvaltning och samförvaltning pekar på flera problem. Det vetenskapliga underlaget gäller framförallt specifika lokala resursförvaltningar där resursen är relativt väldefinierad, intressekonflikterna fokuserade, antalet aktörer är begränsat och det aktuella området litet och välavgränsat. Det innebär att generaliserbarheten kan vara starkt begränsad. Frågan om samspel mellan olika nivåer med ett regelverk och förvaltningssystem som skall ta tillvara allt från globala till lokala intressen är en utestående utmaning för forskningen (Zachrisson 2004:24). Dessutom påpekas att genomförande av modeller ofta lider av stora brister inte minst när det gäller att hantera målkonflikter mellan lokala sociala mål och globala eller nationella miljömål (Kellert et al. 2000, Kaltenborn et al. 2006, Musumali 2007).

Ansvar, olyckor och skador i samband med friluftsliv

Det är påfallande att frågor om säkerhet samt olyckor och skador i samband med friluftsliv inte är ett tema som tas upp i förvaltningsinriktad forskning eller i handböcker. Nordiska naturförvaltningar har uppmärksammat risker och oro för konfrontation med stora rovdjur och också utarbetat råd till allmänheten baserat på bl.a. resultat av de skandinaviska forskningsprojekten om varg och björn. Intresset för effekterna av klimatförändringar har medfört en ökande litteratur om risker från extrema väderhändelser, sjukdomsspridning osv. (Gössling & Hall 2006). I samband med diskussion av störningar och annan inverkan på vilt behandlar Hammitt & Cole (1998) också skador på människa framförallt genom kontakt med björn. Huvudperspektivet i vetenskaplig litteratur och handböcker är emellertid friluftslivets störningseffekter inte säkerhetsfrågorna. Också i anslutning till diskussion av lägerplatser, stigdragning osv. är det påtagligt att förvaltningslitteraturen i stor grad saknar säkerhets- och hälsoaspekterna annat än som miljöpåverkan t.ex. att vattenförorening kan slå tillbaka på friluftslivet. Det sjö- och fjällsäkerhetsarbete som är en integrerad del av friluftslivsförvaltning tycks saknas som forskningsområde. Däremot bedriver flera myndigheter och organisationer konkret säkerhetsarbete direkt relaterat till friluftsliv, till exempel inom ramen för Fjällsäkerhetsrådet och Sjöräddningssällskapet.

Norska studier och utredningar av friluftslivsförvaltning pekar på både olycksrisker – drunkning och olyckor i fjället, framförallt lavinolyckor –

och säkerhetsfrågor som del av förvaltningen. I Norsk sti- og løypeplan framförs uppfattningen att permanent vintermärkning av svensk typ kan medföra högre risktagande av oerfarna brukare, men några statistiska belägg finns inte (Emmelin 1997b). I en sammanställning av undersökningar av friluftsliv i Norge saknas säkerhetsaspekten på tillrättaläggning som märkning av stigar och vinterleder, broar, informationsskyltar osv. Speciellt i fjällen är det relativt stora grupper som är negativa till sådana åtgärder (Vorkinn & Gåsdaal 1993) – det är kanske signifikativt att deras artikel har titeln »Fysisk tilrettelegging – kun for eldre, syke og handikappede?»

Situationen i Sverige torde likna den norska i så måtto att drunkningsolyckorna dominerar över andra typer medan antalet olyckor i fjället sannolikt är något mindre, skoterolyckorna undantaget. Ökningen av motoriserat friluftsliv i form av snöskotrar och starka och snabba motorbåtar ökar både olycksrisker för utövare och andra och därmed också konfliktriskerna. Bedömningar av ansvariga myndigheter pekar på att alkohol spelar en stor roll vid skoter- och båtoolyckor. Det ökade intresset för mera extrema fysiska aktiviteter kan komma att påverka den framtida skade- och olycksbilden. Olyckor och skador måste vägas in i den totala bilden av friluftsliv som hälsofaktor. I reglering av tillgänglighet och tillrättaläggande bör säkerhetsaspekterna också uppmärksammas. Säkerhetsaspekterna är också av intresse i diskussioner av utbildning, certifiering av guider och eventuella krav på att tillträde till vissa områden begränsas till grupper med guide.

Utgångspunkten är att friluftsliv utövas på individens ansvar. Ansvarsfrågorna när det gäller olyckor och skador som orsakas av eller kan knytas till tillrättaläggande är enligt Naturvårdsverket i Sverige oklara (Naturvårdsverket 2007b). När det gäller stigar, spångar och andra friluftsanordningar finns inget direkt ansvar formulerat i lag så som det till exempel gör för väghållare. Utifrån allmänna principer för ansvar kan man dock dra vissa slutsatser. Om en operatör eller myndighet varit uppenbart oaktsam, t.ex. inte inom rimlig tid åtgärdat brister eller satt ut varningsskyltar, uppstår sannolikt ansvar. Kraven på tillsyn och ansvarstagande hänger också samman med hur allvarliga riskerna är. Det kan därför vara klokt att dokumentera tillsynsåtgärder.⁴ När det gäller säkerheten i anläggningar som fågeltorn och andra byggnader gäller Boverkets byggregler (Länsstyrelsen i V Götaland 2007). I kommersiella verksamheter, som turism men också naturguidning, föreligger ett operatörsansvar. Bland annat som resultat av en del olyckor på glaciärkurser har argument för att införa krav på auktoriserade bergsguider framförts. Argument för krav på certifierade guider har också utretts (Arnegård & Frantzén 1989). Svenska

4. Sammanfattat efter brev från Stefan Wiese, Kammarkollegiet, o81203, som svar på fråga om läget från oss.

Bergsguideorganisationen organiserar guider och arrangerar utbildningar. Under 2008 har Konsumentverket utfärdat regler för kommersiell guidning i fjällterräng ovan trädgränsen där det föreligger »fallrisk« samt på glaciärer.⁵ Den som kommersiellt arrangerar turer i sådan terräng »bör se till att den person som leder verksamheten är behörig bergsguide« vilket innebär att man »enligt UIAGM (Union Internationale des Associations de Guide de Montagne) är behörig att vara bergsguide eller bedöms ha motsvarande utbildning och erfarenhet«. Behörighet kräver både omfattande erfarenhet och utbildning. Vem som skall avgöra om en färdledare har »motsvarande utbildning och erfarenhet« framgår inte och kan troligen leda till problem om det i efterhand skall prövas i samband med olyckor. Sannolikt kommer svar på denna typ av frågor inte kunna ges utan vägledning av rättslig prövning av faktiska fall. Att säkerheten i kommersiella arrangemang tryggas är naturligtvis önskvärt. Man bör emellertid vara observant på om professionalisering och monopoliserad certifiering breder ut sig också utanför högriskarrangemang. Det är svårt att se att mindre extremt inriktade turer skall ha krav på så omfattande och specialiserade utbildningar. Olika former av vildmarksledarutbildningar i till exempel folkhögskolors regi borde sakligt vara tillräckliga. Om krav på specialutbildning och certifiering drivs långt finns också risk för att olika former av friluftslivspedagogik kan få svårigheter.

Som del av zoneringsystem i vildmarksförvaltning i USA finns ibland »no rescue zones«. Förutom att detta är en ansvarsfranskrivning från förvaltningen framhävs det också som en del av upplevelsen av vildmark. I vissa områden, t.ex. för turer över Grönlands inlandsis, krävs bankgaranti för att täcka eventuella räddningskostnader. Pressuppgifter har förekommit om att personer som trotsar förbud mot fallskärmshopp från klippväggar i Norge inte kan påräkna räddningsinsatser, men i praktiken verkar räddningstjänstens grundläggande hållning ändå vara att försöka göra en insats. Hur ansvaret för beslut om att inte sätta in räddningsinsatser skulle kunna upprätthållas framstår som oklart i vart fall för svenska förhållanden. En oacceptabel risk i samband med räddningsaktioner kan vara ett kriterium för att avstå eller inställa en räddningsaktion.

5. Råden finns i KOVFS 2008:5 tillgänglig från Konsumentverkets hemsida www.konsumentverket.se

ANORDNINGAR FÖR FRILUFTSLIV: SERVICE, SKYDD AV
NATUR ELLER STÖRANDE INSLAG

Tillrättaläggande av naturen med olika former av anordningar – fågeltorn, spångning av stigar, informationstavlor etc. – kan uppfattas olika beroende på platsens egenskaper, ändamålet med anordningen och besökarens attityder. Flera faktorer påverkar hur tekniska anordningar uppfattas. Utformning, materialval och anpassning till landskapet är viktiga faktorer. En spång över en myr kan uppfattas som service åt vandrare, som ett sätt att skydda myren mot slitage eller som ett störande inslag i orörd natur. Besökarens förväntningar och attityder har betydelse. Det är viktigt att ändamålet med tillrättaläggande klart framgår. Om man förstår hur slitage på en stig skulle sett ut kan det vara lättare att acceptera spångning och hårdgöring – se bilderna av slitage i kap 13. Inom svensk naturvård har målet med tekniska anordningar traditionellt varit att kanalisera besökare och skydda känslig natur – till exempel genom spångning över våtmarker. Ökad tillgänglighet, inklusive anpassning för olika former av funktionshinder och service har också varit viktigt. I fjällen har broar och leder ökat säkerheten. Att möjliggöra eller förstärka upplevelse har efterhand också kommit att ses som legitimt och viktigt – fågeltorn och gömslen fyller denna funktion och skyddar och kanaliserar samtidigt. Information om skyddade naturområden skall både klargöra bestämmelserna för området och ge kunskap om dem. Om en zonering av ROS-typ är gjord i området bör ställningstagande till olika former av tillrättaläggande också göras och anordningar anpassas till zonernas karaktär. Och besökarna måste få adekvat information för att deras förväntningar skall svara mot förvaltningens insatser. I linje med internationell utveckling har dessutom uppmärksamheten i Sverige också kommit att riktas mot arkitektur och utformning av tekniska anordningar som ett sätt att profilera och ge identitet framförallt åt entrézonerna i reservat och nationalparker. Skicklig utformning av anordningar kan både mildra känslan av ingrepp och ge dem ett estetiskt egenvärde.

Exemplen här är valda för att illustrera avvägningsproblem och problemen med att olika betraktare kan uppfatta anordningarna på helt olika sätt.

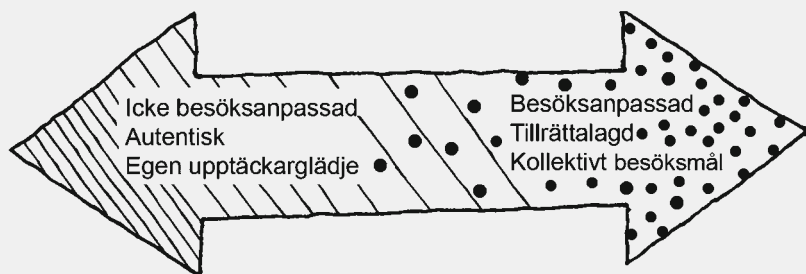


Fig 18:a . En illustration av det grundläggande problemet: Hur man ser på tekniska anordningar beror på var man befinner sig mellan dessa två ytterpunkter av naturupplevelse och förväntningar.



Fig 18:b. Utsiktsplattform på Skuleberget. Argumentet för att bygga denna plattform är att leden drar ut besökarna till en utsiktsplats som är riskfylld. Ansvarsfrågan för detta är i Sverige oklar. Att göra platsen säkrare och väl avgränsad är ett sätt att hantera detta problem. Förstärker eller försvagar anordningen naturupplevelsen? Foto: Mats Henriksson, arkitekt Bengt Schibbye.

Fig 18:c. Entré till naturreservatet Dalkarlskärr utnå för Uppsala som enligt Naturvårdsverket (2007b) innehåller många goda detaljer. En översiktlig information och en folderlåda vänder sig till besökaren innan hon kliver in i området. Gränsen är tydlig, här extra motiverad av att området betas. På insidan finns en bänk där man kan samlas och vänta på varann – och där finns fördjupad information. Bord och bänkar finns också på attraktiva ställen. Men varför finns inte namnet på området ovanför entréportalen?« Foto: Robert Danielsson, arkitekt naturvårdsförvaltningen i Uppsala.



Fig 18:d. Utsiktsplattform: »Bådamalen är ett jättelikt klapperstensfält inom Norrfällsvikens naturreservat i Höga Kusten. Havets påverkan under årtusenden syns här som en »djävulsåker« – men för att uppleva den behöver besökaren komma upp några meter. Denna utsiktsplattform i limträ kommer att gråna och kanske upplevas som en uppspold del av ett båtskrov. Den utgör ett fantasirikt exempel på lokalt inspirerad design och material« Naturvårdsverket (2007b). Foto: Mats Henriksson, arkitekt Bengt Schibbye.



Fig 18:e. Nationalparksentré: Naturvårdsverket har börjat arbeta med estetiska program som skall ge entréerna till nationalparker en tydlig identitet. I Fulufjällets nationalpark används röd dalasandsten, vilket desutom gynnar lokalt näringsliv. Foto: Bengt Schibbye, arkitekt Ulla Antonsson.



Fig 18:f. Rullstolsanpassad ramp med plattform för möte, utsikt och information. Anordningen finns i den yttre zonen i Fulufjällets nationalpark. Information vid entrén och utformningen av stigen gör att besökaren kan förvänta sig denna höga grad av tillrättläggande. Möjligheten att ta en alternativ, mindre tillrättlagd, stig till Njupeskärs vattenfall erbjuds. Foto: Lars Emmelin.